

EL PODER DE LOS SECTORES SOCIALES

La participación social

Tradicionalmente, los estudios sobre el Congreso parten de un liberalismo acrítico que entiende la relación legislador-ciudadano a través del ejercicio de una representación política temporal; es decir, sólo en términos del derecho político de elección de legisladores, no como un proceso continuo de negociación de intereses concretos, situación contraria al espacio social de representación que su sistema otorga a los grupos de interés. En la mayoría de los estudios funcionalistas, la labor política de los legisladores no escapa de considerarse de manera ambivalente como un fenómeno político aislado del proceso democrático, alejado de la lucha de intereses y del conflicto social.

Los canales de participación social con los que cuenta la institución legislativa son diversos, aunque la condición para ser empleados por los sectores sociales está condicionada a factores externos. En la actualidad, este modelo de Poder Legislativo es objeto de admiración de una buena parte del mundo político, que concibe al sistema estadounidense como la democracia liberal por excelencia, además de considerarlo el sistema que permite el mayor margen de representación y participación política. Entre las primeras ideas que se escribieron al respecto, encontramos que se aludía a dos conceptos clave del pensamiento político: la igualdad y la libertad.

El primer autor clásico que se cuestiona qué tipo de sociedad democrática existe en Estados Unidos es Alexis de Tocqueville. Él se interesa por el fenómeno de la libertad y la igualdad en esta sociedad. Respecto de la libertad, él afirma que penetra cada aspecto de la vida democrática. Para Tocqueville la igualdad es de inteligencia y de condiciones; el gusto por la igualdad es siempre racional y la libertad es una pasión, un sentimiento (Tocqueville, 1988: xxxiii).

Al ligar la igualdad con la razón, Tocqueville afirma que el egoísmo se vuelve individualismo. De ahí que —para autores como Orozco— “la base económica real de la política y vía conductivista de mediación entre la irracionalidad de las masas y la racionalidad de las élites, es el individualismo intercambista-consumista” (Orozco, 1978: 309). Para Tocqueville era posible hablar de un despotismo democrático. Su preocupación es que, si bien este modelo de gobierno dejaba en libertad el cuerpo

del individuo, el daño se manifiesta al oprimir el alma. Explica que la tiranía que se presentaría sería la de la mayoría, en tanto que el despotismo se manifestaría a través de la tiranía mental y social de la mayoría.

De esta manera, el futuro sería el de una cuasi sociedad de bárbaros iguales, “cerrando el ciclo histórico con un Estado despótico que se prolongaría indefinidamente [...]; la nueva forma de despotismo es compatible con la elección. Los hombres salen de vez en cuando de su servidumbre para elegir a sus tiranos, y vuelven de inmediato a caer en ella” (Nolla, 1988: Introducción). Esta conclusión es una crítica a las limitantes de la democracia electoral; paradoja aún vigente para entender los graves problemas sociales en que se desarrolla la vida en muchas sociedades que se reconocen como democráticas, liberales y representativas.

Tocqueville advertía que en un mal régimen democrático existe un predominio insoportable e ilimitado de la mente sobre el corazón, de la igualdad sobre la libertad. Sin embargo, ofrece la posibilidad de la existencia de una verdadera democracia, no sin condicionarla a ciertos elementos sociales, entre los que destaca la participación del ciudadano en la libertad. Esta definición es complicada, desordenada y arriesgada, al ser la libertad un sendero que se abre al hombre y que atraviesa parajes siempre distintos, y deja a Dios la responsabilidad de trazar el camino hacia la igualdad, el otro gran vértice democrático.

Si bien el igualitarismo resultaría paralelamente el aspecto dinámico del orden social y el principio del desarrollo social, es cierto que no será ajeno a la lucha contra el principio de libertad. Es la lucha entre principios contrarios la que produce calor y el movimiento de ideas, a veces el desorden que tendrá como vida el conflicto social, pero también la circulación de ideas y sentimientos comunes que nutre la sociedad.

Tocqueville señala que el comportamiento económico depende del político y no a la inversa. Por su insistencia en el igualitarismo y en la separación del poder, la riqueza y el estatus, así como en su previsión del totalitarismo como resultado de la nivelación de las clases, afirma que la verdadera igualdad porta el germen del despotismo.

Las ideas políticas de Alexis de Tocqueville son de las primeras en reflexionar sobre la naturaleza de la sociedad democrática y singularmente valiosas por la diversidad de temas que desarrolla. Demostró inquietud por saber si la libertad individual sobreviviría en una sociedad democrática. Esta interrogante lo llevó, al igual que a Madison y a Hamilton, a ser partidario de un sistema político que limitara el poder del “pueblo” o, mejor dicho, de la “gente”, así la democracia inmoderada lleva a la omnipotencia del pueblo, por lo que el poder en manos del pueblo no es una ventaja, sino un peligro. Al igual que los dos pensadores anteriores, teme y, por ende, le preocupa la democracia inmoderada, es decir, la democracia directa.

La solución tocquevilleana es la democracia moderada, esto es, un régimen representativo. Así, encontramos que las condiciones para establecer esta democracia moderada tienen que ver con la función de los legisladores. Tocqueville no es partidario de que los representantes “populares” se sujeten al “dominio” de los electores, rechaza el mandato imperativo. Al tomar esta postura, afirma que los legisladores serán representantes de la nación, por lo tanto, “ejercerán verdaderamente esa soberanía”.

Por otra parte, si bien es partidario de que exista una división efectiva de poderes, también enfatiza que sobre todo se ha de cuidar que los poderes Ejecutivo y Judicial no dependan del Legislativo. La falta de confianza en este último radica en que, para Tocqueville, éste era el poder con mayor libertad de acción sobre los demás que existía en ese entonces en la Unión Americana.

En este sistema político, el fenómeno del asociacionismo, las formas que adopta y las funciones que asume son, sin duda alguna, un elemento central para explicar la forma de participación política en una sociedad democrática.

Los otros centros de poder

Otro problema que obsesionaba a Tocqueville era el poder en los modernos Estados democráticos, principalmente la relación entre el poder político y las autoridades sociales “secundarias” o intermedias. Así, la función de las autoridades intermedias en la democracia es un tema primordial de su teoría. Aquí encontramos, una vez más, que la libertad sólo existe si hay unas autoridades que actúan como contrapeso y amortiguador entre el individuo y el gobierno central. De ahí que se afirme que fue el primer gran representante de la idea de comprender la democracia como la forma de gobierno que necesariamente implica un equilibrio entre las fuerzas del conflicto y el consenso.

Las reflexiones de Alexis de Tocqueville enfatizaban en los “cuerpos intermedios” como actores autónomos y capaces de contrarrestar un Estado atomizado o totalitario (Lipset, 1981: 23-26). La naturaleza política de la asociación está ligada a entenderla como un medio para proteger y promover los intereses del ciudadano de un gobierno no equilibrado, es decir, absoluto. En esta doctrina, las asociaciones voluntarias, el poder y la independencia de las comunidades locales, las profesiones (especialmente la jurídica) y el sistema de división de poderes del gobierno democrático son las bases efectivas que frenarían los poderes de la opinión mayoritaria y de la centralización administrativa. Estos últimos son peligros latentes en un sistema democrático. Al respecto, Tocqueville observaba:

Una asociación consiste solamente en la adhesión pública que da cierto número de individuos a tales o cuales doctrinas, y en el compromiso que contraen de contribuir de cierta manera a hacerlas prevalecer. El derecho de asociarse así se confunde casi con la libertad de escribir [...]; sin embargo, la asociación posee más poder que la prensa. Cuando una opinión es representada por una asociación, está obligada a tomar una forma más clara y precisa. Cuenta con sus partidarios y los compromete para su causa. Éstos aprenden por sí mismos a conocerse unos a otros, y su ardor se acrecienta con su número. La asociación reúne en un haz los esfuerzos de los espíritus divergentes, y los empuja con vigor hacia un solo fin claramente indicado por ella (Tocqueville, 1988: 207).

Así pues, Tocqueville identifica estos cuerpos intermedios con formas asociativas de participación política que denomina “sociedades”, las cuales son otra característica fundamental del modelo democrático estadounidense que tanto le impresionó. Tocqueville siempre observó asociaciones en todos los niveles de esa democracia que para él era moderada, pero a la vez liberal. De igual manera reflexionó sobre un gobierno democrático que, si bien favorecía la libertad individual, tenía su fundamento en el principio de igualdad política y en el sufragio universal. Estas dos últimas características también serán la base para legitimar la participación política en este régimen de los cuerpos asociativos.

Sin embargo, para nuestro análisis lo importante es destacar lo concerniente a sus ideas sobre la creación de nuevos centros de poder intermedios, que son los mecanismos más efectivos contra el abuso del poder. De ahí que presente en su esquema otra forma de la división del poder (de carácter horizontal), en la que los llamados “cuerpos intermedios” frenan en términos reales el poder central. Tocqueville escribió en favor de esta tercera forma de control del poder político, que además gestaría una sociedad participativa. De ahí la identificación de una sociedad participativa con una sociedad democrática, puesto que son aspectos inherentes que se retroalimentan. De lo anterior se desprende que favorecer estas formas asociativas será privilegiar un tipo de sociedad representativa que defienda un gobierno equilibrado.

La diversidad de los grupos sociales

La diversidad en la naturaleza de los grupos sociales conlleva a la necesidad de ofrecer una definición general de aquéllos para tener en cuenta las diferencias y semejanzas en las formas de participación dentro del proceso político. Si bien los grupos sociales se han diferenciado a partir de los más diversos criterios, conviene elaborar una clasificación que permita tener una visión de conjunto de los varios elementos que se consideren al estudiar su naturaleza, su capacidad de participación en la política y así ordenar los factores que determinan su naturaleza representativa como un pro-

blema de recursos políticos, con el fin de intervenir e influir en los diferentes lugares donde se toman las decisiones (Wilson, 1990: 40).

Los grupos formales son los que cuentan con estructuras definidas de organización, lo que implica delegar tareas concretas a sus miembros, quienes determinan sus acciones y decisiones en relación con las metas de la organización. El trabajo de los legisladores en el sistema de comités y subcomités es un buen ejemplo de este tipo. En contraste, los grupos informales, que también abundan en la vida legislativa, son alianzas que carecen de una estructura formal. Estas organizaciones se consideran formas naturales de un entorno laboral que surge en respuesta a las necesidades temporales, un excelente ejemplo de ello son los grupos de interés y las alianzas políticas en torno a una iniciativa.¹

En no pocas ocasiones, los trabajos que retoman el tema de los grupos establecen categorías como grupos de interés, grupos de presión, cabilderos, de interés especial, corporaciones, sindicatos, organizaciones empresariales, grupos altruistas, grupos no lucrativos, ONG, grupos de investigación conformados por especialistas (*think tanks*), Comités de Acción Política (Political Action Committees, PAC), entre otros. Estas clasificaciones derivan en una comprensión poco clara de la importancia de cada uno de éstos para el sistema de participación política que fomenta tanto el sistema político en general, como la estructura del Poder Legislativo en particular. Ya se ha mencionado que los grupos de interés son un elemento central que define al sistema de democracia representativa de Estados Unidos. En este sentido, es verdadero que la tendencia a la organización y a la asociación en diversas formas grupales es típica de la política moderna y responde a necesidades reales (Cerroni, 1992: 97).

Así pues, se entiende que todo grupo, organizado en torno a un beneficio privado, recibe el nombre de grupo de interés, aunque es posible también la existencia de grupos con un interés de gobierno; por ejemplo, los funcionarios de alguna dependencia gubernamental organizados por un interés común en particular, a los cuales también se les consideraría grupos de interés. La diferencia entre grupo de interés y de presión para muchos autores no existe, y si se presenta es mínima. Ésta surge cuando el grupo de interés decide intervenir por medio de acciones concretas —aunque no se considera el alcance de las mismas— en algún punto de decisión gubernamental; a partir de esa acción, sea eficaz o ineficaz, se le denomina grupo de presión.

En otro orden de ideas, cuando estos grupos de interés tienen un reconocimiento gubernamental, también llegan a recibir el nombre de grupos de cabildeo (*lobbies*), cuya aparición en el sistema político estadounidense data de 1808.

¹ Véase <<http://ema.rae.es/drae/?val=grupo>> y <<https://www.boundless.com/sociology/understanding-government/the-u-s-political-system/lobbyists-and-special-interest-groups/>>.

La enorme variedad de grupos de cabildeo o grupos de gestoría que existen en Washington se calcula en más de mil quinientos, cifra aproximada de las organizaciones que ejercen presión sobre el gobierno. En Estados Unidos, la labor de cabildeo o gestoría política tiende a tener una connotación asociada primordialmente con el sector de las actividades de los grupos de presión que se concentran en la legislatura federal y en las estatales, buscando proteger, ampliar (y en otros casos consolidar) el beneficio de sus intereses particulares por medio de una ley pública.

Líneas atrás se explicó cómo Tocqueville fue uno de los principales observadores de la importancia del fenómeno del asociacionismo, como instrumento del individuo para defender ante el gobierno los intereses que deben de prevalecer. Esta fuerza de hacer efectivo el derecho a asociarse ha sido una constante en la lucha política de ese país desde el siglo XVIII; las ventajas que aquel teórico observa no han perdido vigencia, como la afirmación de que los integrantes de una asociación o grupo se unen en torno a un mismo fin (Tocqueville, 1988: 207).

En ocasiones, la principal fuente de examen crítico externo de la acción legislativa se basa en el punto de vista que tengan de aquella uno o más grupos de presión. Un importante rasgo de la coexistencia en este modelo es que, sobre ciertos temas, grupos que de otro modo serían antagónicos, llegan a formar una coalición basada en el desarrollo de un interés único. Además, la participación de los grupos en el contexto de la democracia liberal y representativa del sistema estadounidense ayuda a justificar y ejercer un sistema formal de enlace entre gobernados y gobernantes.

Lo anterior no impide que existan grandes diferencias entre los grupos; los más poderosos tienen sus oficinas centrales en Washington con gente altamente capacitada en sus equipos de trabajo, donde no necesariamente se ubica a las personas que emplean como sus gestores profesionales (*lobbyists*). Sin duda, los gestores más numerosos son los que trabajan para corporaciones y asociaciones de negocios, a diferencia de otros grupos con fines diferentes, como las organizaciones ecologistas o los grupos encargados de “vigilar” al Congreso, que tienen menos personal y, si es el caso, gestores profesionales de medio tiempo para defender sus intereses (Keffe, 1988: 167-174). La flexibilidad de la figura de la corporación permite que un sinnúmero de organizaciones privadas se aglutinen de tal forma que dan vida a grupos de interés que llegan a manipular si no directamente a los gobernantes, sí los tiempos y pasos que conforman lo cotidiano en la lucha por el poder.

El escenario político de los grupos de interés está en continuo cambio. Dentro de la diversidad de grupos, destacan por su interés central en el proceso electoral una forma peculiar de participación colectiva, son los llamados Comités de Acción Política (o PAC). Esta agrupación permite a las corporaciones, asociaciones comerciales, sindicatos y otros grupos crear comités de campaña que tienen la misión de recolectar aportaciones de sus empleados y miembros, y redistribuirlos a los candidatos

federales y a las organizaciones de partido. La creciente influencia de este tipo de grupos ha obligado a regular las aportaciones financieras a la vida política. Sin embargo, el trabajo de estos PAC representa una razón poderosa que justifica la desconfianza hacia la forma en cómo se realiza la política actualmente en Estados Unidos. Muchos periodistas, reformistas y también algunos miembros de la clase política son escépticos acerca del control sobre este tipo de grupos y de las contribuciones hechas a las campañas en todos los niveles, pero particularmente en los poderes Ejecutivo y Legislativo. El alto grado de dependencia financiera del sistema electoral de estos grupos de interés especiales condujo a que el electorado se frustre y, por consiguiente, sienta menos estima por las instituciones representativas como el Congreso. El número de los ciudadanos que se abstienen de votar es considerable en cada elección de legisladores y de presidente de la república (Herrnson, 1998: 39-43).

Así, tanto individuos como grupos de interés canalizan su apoyo a los diversos procesos electorales a través de sus organismos. Estos comités temporales, en algunos casos, trabajan para proporcionar el voto de los miembros de su sector social a favor de un candidato o, por el contrario, realizan campañas para que no voten por un determinado candidato (Bibby, 1992: 348).

Entre las grandes asociaciones de negocios, industrias y finanzas, sobresalen la Asociación Nacional de Manufacturas (National Association of Manufactures, NAM), la Cámara de Comercio de Estados Unidos (U.S. Chamber of Commerce), la Asociación de Transportistas de Estados Unidos (American Trucking Association), la Asociación de Médicos en Estados Unidos (American Medical Association), el Sindicato Obrero de Estados Unidos (The American Federation of Labor-Congress of Industrial Organization, AFL-CIO) y la National Rifle Association, entre otros grupos.

Los gestores profesionales

Los gestores profesionales son representantes privados de las organizaciones o corporaciones; al ser ellos los *emisarios* de una organización en concreto, están sujetos al mandato imperativo, es decir, estas personas tendrán que sujetarse a la política o a la forma de hacer política de los organismos sociales a los que representan. Sin embargo, cabe aclarar que existe otro subsistema de intermediación entre las relaciones privadas y las instancias gubernamentales. En este nivel aparece como figura central la labor de los gestores profesionales, personajes que son los representantes directos y, en su mayoría, pagados, de grupos de interés especiales.

Son personas con experiencia política, incluso este grupo de profesionales de la política está integrado por un número considerable de ex funcionarios de la

burocracia y ex miembros del Congreso. Estos gestores trabajan para corporaciones importantes. Baste mencionar que en el caso del Tratado de Libre Comercio entre México y Estados Unidos el gobierno mexicano de ese entonces tuvo que contratar los servicios de personajes de la alta política de Estados Unidos como Henry Kissinger.

Es común que los representantes del Congreso o los senadores, después de que concluye su cargo, se dediquen a crear su bufete o consultoría para desempeñar estas labores, aunque por lo general la profesión que más se apega a este tipo de gestoría es la abogacía, debido a que tienen que manejar la lógica muy complicada de las leyes estadounidenses para saber dónde o en qué parte intervenir para modificar una iniciativa que, de una u otra manera, beneficie a sus clientes.

Existe otro tipo de gestores: los encargados de representar a las organizaciones en favor de los derechos civiles u organizaciones ciudadanas (en la mayoría de los casos), por ejemplo, el Consejo Nacional de La Raza recurre a sus propios elementos para que vayan a hablar con los diputados y tratan de convencerlos. Es así como existe una diferencia entre los gestores en Washington.²

La forma en que trabajan los legisladores es muy diversa, la historia estadounidense está llena de problemas de soborno o problemas de intervención de forma no reglamentaria. De igual modo, estos personajes también trazan las estrategias de las corporaciones o las asesoran para ver cuál es la mejor forma de negociar, ya sea en lo individual, con un legislador, con grupos o en los comités. Ellos están bastante bien enterados de lo que sucede en el Congreso en su plural dinámica.

Cabe señalar que estos personajes han sido fuertemente criticados; prueba de ello es que se ha cuestionado su labor en un sistema transparente (otro de los supuestos principios que sostiene el sistema político de Estados Unidos), así que esta actividad se ha querido controlar por medio de leyes, las cuales surgieron a partir de los años setenta. Los gestores profesionales son parte medular de la conexión entre los grupos de interés y los legisladores. Su trabajo es importante si se quiere entender cómo operan las diferentes fuerzas para tratar de influir en la toma de decisiones de los legisladores.

La “racionalidad política” de los grupos

El sistema legislativo estadounidense favorece a algunas organizaciones, por ejemplo, a los cuerpos representativos de los diversos sectores sociales y económicos.

² Por citar un ejemplo, véase el Consejo Nacional de La Raza, “Puertas cerradas: barreras de vivienda para los hispanos”, en <http://www.nclr.org/index.php/publications/puertas_cerradas_housing_barriers_for_hispanics/#sthash.3ymqnlA6.dpuf <http://www.nclr.org/>>, consultada el 19 de julio de 2013.

La forma más común de las redes intermedias son las corporaciones. La dinámica de estos cuerpos privados implica diversos sectores, que van desde el comercial hasta el sindical y, de igual manera, del teórico al ideológico; su racionalidad política crea un cuerpo sólido llamado interés público.

La discusión acerca del interés general (*public interest*) es uno de los fundamentos del análisis filosófico e histórico de la realidad política estadounidense. Para autores como Arthur Bentley, el interés general no existe porque nadie ha propuesto una definición coherente. Los grupos de interés gestan una verdad que pretenden externalizar. La acción del Estado no es ni será más que la resultante de la interacción de los grupos organizados, dentro y fuera de la política, y la sociedad no es más que la suma de los grupos que la componen. Otros especialistas, como T. Lowi y B. Ginsberg (1992), sostienen que la realidad no se analiza si no se toma en cuenta la evolución institucional. Entre más se ha acrecentado el papel del Estado estadounidense, más se ha delegado la dirección de los quehaceres a los grupos de interés, en tanto el modo en cómo se deciden las cosas es más importante que el resultado de esa decisión. Desde entonces, las políticas públicas se han vuelto, a su parecer, irracionales, ineficaces y antidemocráticas; responden a las necesidades de ciertos grupos que *jalan* cada cual por su lado, soslayando o pisoteando el interés general (Toinet, 1994: 435).

Los grupos de interés son los representantes de grandes cuerpos socioeconómicos organizados dentro del sistema político, grupos que a menudo han estado unidos por intereses, estilos de vida, lazos matrimoniales y vida social; también ha habido entre sí algunos conflictos serios. Un ejemplo de estas organizaciones son la General Motors y Du Pont, las cuales están involucradas en numerosos productos de docenas de líneas. Estas organizaciones raras veces ejercerán una presión total sobre una ley particular, porque sus intereses están muy diversificados. Una división de la compañía General Motors o de la empresa Du Pont quizá desee un arancel protector para su especialidad, mientras que otra división querría que se fabricara un producto para exportación, o quizás apelaría por el libre comercio. Las corporaciones también contribuyen a las creencias, como es el caso del poderío aéreo de ese país, relacionado con la persistencia de las tradiciones militares y los hábitos populares de las industrias de aviación y electrónica.

Los grandes intereses sociales y económicos han sido un argumento para influir sobre los sistemas políticos y de comunicación de Estados Unidos; las múltiples guerras o conflictos bélicos en los que ha intervenido, sobre todo en el último siglo, son muestra de lo anterior (Orozco y Olvera, coords., 2013: 31 y ss.; Deutsch, 1974: 284 y ss.).

El fenómeno social de las corporaciones y su representación como grupos de interés ha llamado la atención de pensadores clave. Karl Deutsch dividió en dos a los llamados grupos especiales: el primer grupo, según sus aptitudes y características

de acción; el segundo, de acuerdo a las tendencias a trabajar en ciertas condiciones y de modos absolutamente específicos. Para él, algunos de estos grupos tienen diferencias, a veces marcadas, otras no, para convocar la movilización de sus miembros. Entre los rasgos más destacados encontramos su capacidad de organización y de actuación.

En la actualidad, la revolución informativa, sobre todo el uso de los medios electrónicos, conduce a que los grupos de los estratos medios y superiores multipliquen sus ventajas operativas en términos de recursos económicos y políticos, en un sistema político ideado para responder a la presión que se ejerza sobre él, lo anterior crea nuevos escenarios. Los sectores dominantes de la economía son los poseedores de las formaciones más aptas para realizar actividades profesionales de dirección, pues no sufren con la actual demanda laboral de “especialistas”. Además, poseen capacidades psicológicas y sociales, pues están preparados para enfrentar una situación en la organización y consolidación de ciertas formas de estructuración respaldada tanto con los pertinentes recursos humanos, como con los medios informativos y demás fuentes o personal especializado para detectar y supervisar todo aquel fenómeno, situación o suceso que represente, mantenga o amenace su capacidad organizativa para reproducir sus intereses (Deutsch, 1974: 284 y ss.).

Este sistema de representación paralela permite diferenciar los grupos pobres, que en su mayoría carecen de los recursos más sofisticados de información, así como los recursos económicos que son condiciones importantes para una praxis política efectiva. Los grupos menos poderosos siguen los pasos de los grupos privilegiados o dominantes, pues carecen de una disciplina organizacional, explicado esto a partir del mal uso de los pocos recursos políticos. Los intereses que mueven a los grupos menos fuertes sólo logran una pequeña porción del botín, pues ya ha sido retirada la mayor parte de las ganancias por parte de los diferentes grupos de estrato superior, pues la actividad de éstos es más dinámica, informada, cuentan con más tiempo y dinero para la planeación; en fin, son los más orientados para ejercer el poder (Deutsch, 1974: 284 y ss.).

Otra ventaja organizativa de las corporaciones son sus aparatos jurídicos y administrativos. Las comisiones nacionales de ciertos grupos de presión empresarial están constituidas en su mayor parte por abogados, directores de compañías, editores y propietarios de periódicos, de estaciones de radio y televisión, de agentes de valores inmobiliarios, de directores de bancos, de compañías de finanzas, mismos que usan los diversos medios que les proporciona su trabajo para presionar e influir en las peticiones que hagan a los líderes de los partidos, a diferencia de las tácticas empleadas por los grupos de granjeros y sindicatos, quienes emplean manifestaciones como “técnicas de petición”, utilizando la fuerza de sus votos, más que el dinero o las influencias personales. Las tácticas también son importantes.

Así, el Congreso es una institución que no está ajena a toda esta dinámica de grupos, muy por el contrario, es el cuerpo central a nivel federal donde se gesta el pluralismo político, el derecho de petición y las diversas técnicas de los múltiples actores que intentan intervenir e incidir en la conducción del gobierno. De ahí la importancia de analizar la estructura y el proceso legislativo como órganos de intermediación de los diversos y complejos intereses que dan vida, día a día, a ese modelo liberal que antepone el interés económico al político, a partir del manejo racional de unos cuantos grupos organizados ante la mayoría poco activa e interesada en esa dinámica social de participación y representación políticas.

Dentro de la vida política de una sociedad, los grupos de presión tienen la opción de ser autónomos a los partidos políticos, lo que los convierte en una alternativa para que los individuos tengan una forma de representación y mediación de algunas de sus necesidades, o aspiraciones diferentes a las que les ofrece el partido político.

Para autores como Holtzman, una de las mayores diferencias entre los grupos de presión y los partidos políticos radica en el punto focal de su atención. Los partidos políticos están inevitablemente interesados (de una u otra manera) en los asuntos de gobierno. Su verdadero propósito es público y están deseosos de obtener las mejores posiciones políticas para gobernar. En cambio, los grupos de presión están interesados en asuntos particulares y en asesorar las políticas de gobierno (Holtzman, 1970: 606).

Si bien los grupos de presión son independientes de los partidos políticos, esto no implica que haya un distanciamiento en sus intereses. Es más, los grupos de presión privados más importantes se caracterizan por tener mucho dinero y, por ende, son los aliados idóneos de los caciques, promotores, jefes o *bosses* de los partidos políticos. Esta relación otorga a los grupos de presión una vía directa para promover sus intereses en los partidos políticos. La presencia de esos jefes políticos fue muy notable en ciudades como Chicago en décadas pasadas; ahora hay un cierto rechazo a aceptar la existencia o importancia de estos personajes en el sistema. Sin embargo, sigue habiendo un férreo control de puestos políticos estatales y distritales por parte de organizaciones locales y estatales que promueven o rechazan estas fuerzas “no visibles”; este proceso bien puede ser representativo de la existencia de esos políticos influyentes.

Los grupos de interés prometen contribuciones a la caja de fondos de los partidos, a cambio del apoyo partidista a los programas políticos de sus candidatos, siempre y cuando esos programas beneficien los intereses de aquellos grupos. El apoyo económico que brindan los grupos de presión durante las elecciones es en todos los niveles; es mayor su aportación económica y su interés por el triunfo electoral, mientras más importante resulte el puesto a ocupar por los candidatos, como las curules en el Congreso, incluso la misma presidencia de la república. De esta

manera, buscan que los candidatos favorezcan sus intereses, independientemente de su filiación ideológica o partidaria. Este pragmatismo político es una táctica de la racionalidad de los grupos, utilizada a gran escala en Estados Unidos.

La presión como fuerza política

Una de las actividades principales de los grupos de presión consiste en conocer, evaluar y hacer estadísticas de las posiciones políticas tomadas por los representantes del Congreso y los senadores en debates y votaciones de importancia, según sus intereses. Las poderosas corporaciones erogan cifras considerables de dólares para llevar un registro y seguimiento de los actos y votos de cada uno de los legisladores, estén o no comprometidos con ellos. Este seguimiento les permite conocer y evaluar la posición ideológica de los representantes en ciertos temas; asimismo, facilita el análisis de escenarios posibles de voto de un legislador o un grupo de ellos hacia ciertos temas que apoyan o rechazan. De ahí que, sabedores de los altos costos económicos de una campaña electoral, buscan a los legisladores que juzgan importantes para defender sus intereses y los apoyan monetariamente para facilitarles su elección o reelección, según sea el caso.

La necesidad de la gran mayoría de los legisladores de allegarse de recursos económicos suficientes para continuar su carrera política, explica comportamiento político de votar en contra de la línea de sus respectivos partidos, si la iniciativa afecta directa o indirectamente los intereses de la corporación con la que están comprometidos. Esta situación puede ser a la inversa, al apoyar una iniciativa con la que sus compañeros de partido estén en contra. La relación de estado de dependencia del legislador respecto de una organización local o regional de algún(os) grupo(s) político(s) se ve comprobada claramente en la anterior circunstancia. Cabe añadir entonces que algunos de los votos en el Congreso se dan de acuerdo a las configuraciones bien definidas que reflejan divergencias sectoriales, socioeconómicas, étnicas y gubernamentales, entre otras (Dion, 1967: 57).

Como ya se dijo antes, los grupos de presión tienen modalidades de demostrar su fuerza ante el gobierno. Es común que los más poderosos (por ejemplo, las corporaciones), actúen de manera permanente y utilicen los servicios de un grupo de cabilderos profesionales. Estos profesionales de la negociación también recurren a diversas técnicas para relacionarse con los legisladores y hacer que éstos coincidan con sus intereses y lo demuestren por medio de su acción legislativa.

Los cabilderos se encargan de dirigir, abierta o anónimamente, las negociaciones entre los legisladores y los grupos de interés que representan; si el caso lo amerita, también ejecutan tal labor paralelamente con el personal burocrático de la

dependencia del Poder Ejecutivo involucrada. La acción política de estos grupos de gestores profesionales, al igual que la de los partidos políticos, no está contemplada en la Constitución estadounidense, pero su acción, según Carl Chelf, es legal y ayuda a legitimar —como ya se mencionó— al sistema político estadounidense, al garantizar el “derecho de petición”. Chelf agrega que en un sistema democrático como el suyo, el proceso de toma de decisiones no se da a través de una autocracia, sino por medio de un proceso de grupos. Éstos ya son parte integral del proceso de toma de decisiones, resultándole difícil imaginar la forma de trabajo en el Congreso estadounidense sin ellos. Asimismo, Chelf reconoce que, si bien los grupos de presión son un elemento esencial en el proceso legislativo, sus intereses se consideran antidemocráticos, debido a que en el último de los casos resultan especiales y, en algunos otros, son contrarios al interés general de la población (Chelf, 1977: 165).

Consecuentemente, para muchos, la acción de los gestores se relaciona con la corrupción, en no pocas ocasiones se les acusa de usar métodos inmorales e ilegales en las variadas tácticas para lograr en los legisladores diferentes grados de persuasión y compromiso. Una de las tácticas usadas con mayor frecuencia por los cabilderos es la técnica del contacto directo, es decir, una relación permanente con los legisladores, promoviendo entre ellos los intereses del grupo al que representan, a la vez que les otorgan apoyo económico para sus viajes, campañas, fiestas y entretenimientos personales (como los servicios de mujeres o de hombres, según las preferencias del legislador). Los argumentos para evitar la mala imagen que los gestores manejan, es decir, que ellos sólo dan donativos a las campañas sin esperar favor alguno, es que invitan a los legisladores a viajes con el fin de que participen en “seminarios académicos”; si hay un acercamiento, es con el fin de tener una relación de amistad personal con los legisladores.

Supuestamente, la labor de estos agentes debe pasar casi inadvertida, lo que en muchos casos no ha sucedido, como ocurrió en 1976-1978, cuando el famoso caso “Corea Gate” escandalizó a esa sociedad al volverse públicas las grandes sumas de dinero que el gestor sudcoreano Tongsun Park había repartido entre muchos legisladores para que favorecieran con su acción política las relaciones entre Corea del Sur y Estados Unidos. Este caso nos demuestra que también los países tienen sus grupos de cabildeo en Washington para cuidar y favorecer sus relaciones diplomáticas con el vecino país del norte (Frank, 1979: 170).

Cada vez que estalla un escándalo, el Congreso realiza una investigación y queda satisfecho. Estas investigaciones permiten, por lo menos, conocer las maniobras de este tipo de grupos de presión. Por ejemplo, desde 1885, una comisión de congresistas redactó un informe sobre los excesos de los grupos de presión. En 1876 se realizó una investigación tras conocerse el caso de Crédito Mobiliario; esta compañía había sido creada por los directivos de la Union Pacific para agenciarse las ganancias

de la construcción del ferrocarril. Temiendo la reacción del Congreso, reservaron unos cuantos paquetes de acciones para los parlamentarios que estaban situados estratégicamente, sin olvidarse del vicepresidente de Ulysses Grant, Schuyler Colfax. Los senadores eran seleccionados por las legislaturas estatales y resultaba más barato sobornar a unos cuantos que a todo un electorado. Pocos hombres llegaban al Senado sin contar con el apoyo de grandes grupos de interés, y existían senadores de las industrias textil, acerera o del azúcar, práctica que, por otra parte, no ha desaparecido del todo. Como señala Samuel Morison (citado en Toinet, 1994: 439-40), “El gobierno federal se hallaba en la cima de una pirámide de corrupción”.

En 1876, la Cámara de Representantes decidió por su cuenta que los representantes de los grupos de interés o gestores se declararan ante la Cámara; pero esta decisión veleidosa ni siquiera fue renovada en la siguiente reunión. Sin embargo, a finales del siglo XIX, muchos estados federados adoptaron leyes que limitaban la influencia de los grupos de presión.

En 1913, *The New York World* reveló un escándalo que provocó la primera investigación realmente profunda en el Senado. Dicho periódico afirmaba que la National Association of Manufacturers, la organización patronal, controlaba comités legislativos como el Judicial y el del Trabajo de ambas cámaras, que ideó y permitió la creación de la Comisión sobre los Derechos Aduanales, que remuneraba a los parlamentarios que le eran favorables y que había provocado la debacle de quienes se le oponían. Esta investigación se llevó a cabo después de que el presidente Wilson hiciera, un mes antes, la siguiente declaración:

Yo creo que el pueblo debería conocer las grandes presiones que un *lobby* está ejerciendo en Washington, para modificar la propuesta de ley sobre los derechos aduanales. Pocas veces Washington ha visto un *lobby* tan numeroso, activo e insidioso. Los periódicos están llenos de publicidad pagada, destinada a engañar el juicio no sólo de la clase política, sino del país mismo. Hay pruebas de que se gastan sumas ilimitadas para sostener a ese *lobby* y dar la apariencia de que la opinión pública ejerce presión contra las principales disposiciones de la ley. Es grave para el país que el pueblo no tenga *lobby* y no tenga voto en relación con estas cuestiones, cuando importantes grupos de hombres astutos tratan de crear una opinión artificial y de vencer los intereses del pueblo a cambio de su provecho personal (Toinet, 1994: 439).

La investigación del Congreso demostró que la National Association of Manufacturers había gastado medio millón de dólares y que había enviado a los parlamentarios millón y medio de cartas para modificar la ley, y que no había dudado en proporcionar datos estadísticos incorrectos a las comisiones implicadas (Toinet, 1994: 440).

Otras dos técnicas de persuasión usadas son la coalición de cabilderos, que demuestra que estos grupos no tienen amigos ni enemigos permanentes, lo único

duradero en su acción es la defensa de sus intereses. Esta visión pragmática de la política sustenta que muchas alianzas temporales se realizan para presionar o defender intereses comunes. Cuando los grupos unen la técnica de la coalición, con la acción llamada *grassroots* (“política de puerta en puerta”), que implica el trabajo político con gente común para conseguir su respaldo a la demanda política, si se logra este apoyo, se adquiere una fuerza política importante.

Posteriormente, se busca este respaldo para influir de mayor forma en la opinión pública a favor o en contra de la elección de un legislador o de la aprobación o rechazo de un proyecto de ley. El trabajo para influir sobre los ciudadanos se lleva a cabo mediante cartas personales, programas de radio y televisión, volantes, periódicos y cartas electrónicas. Esa misma fuerza la canalizan enviando un número considerable de cartas a las oficinas de los legisladores, elementos clave para el proceso en apoyo a su petición. El uso de medios como el correo electrónico ha suscitado un cambio sustancial en la forma de comunicarse con los legisladores (Chelf, 1977: 176).

Las características del federalismo y la separación de poderes dentro del sistema político estadounidense condicionan indudablemente la organización y las actividades de los grupos de presión. Al actuar en diferentes instancias, los grupos corren el riesgo de tener éxito en algunas ocasiones, pero de fracasar en otras. Las actividades de los grupos de presión en Estados Unidos tienen una incesante, desahogada y confusa carrera hacia los centros de toma de decisiones.

Si se trata de hacer entrar en vigor un proyecto de ley favorable o, por el contrario, de impedir la promulgación de una ley perjudicial a sus intereses, los *lobbies* inician campañas de presión que se escalonan el tiempo que sea necesario, logrando retardar la aplicación de una ley durante años. Este estancamiento se vuelve anacrónico e inoperante para la iniciativa, debido al cambio de condiciones que habían provocado su introducción en el Congreso.

Los grupos de presión demuestran su interés hacia el Congreso, en la medida en que se relacionan con el mayor número de legisladores en ambas Cámaras, así como en las diversas oficinas donde se planean las iniciativas de ley, se elaboran las enmiendas y se firman los pactos o compromisos con los bloques de representantes y senadores.

Los grupos de presión empiezan su labor semanas antes de que inicien las sesiones del Congreso. Lo que buscan en estos primeros momentos es conocer los programas legislativos para presionar e intervenir por sus intereses si así lo consideran necesario. Para muchos de ellos hacer que entre un problema a la agenda del Congreso es la parte más difícil de la batalla para lograr que se apruebe una reforma. Los grupos de presión saben que los primeros pasos de la actividad legislativa son muy importantes para sus fines y que implican bastante investigación, publicidad,

posibles litigios para aclarar la situación legal y planeación táctica. La estrategia de presión va más allá de enviar y mandar cartas al Congreso (McFarland, 1987: 180).

Otra característica que se puede presentar durante la relación entre los grupos de presión y los legisladores es que los primeros llegan a redactar, ya sea total o parcialmente, las iniciativas de ley que consideran necesarias para resguardar o ampliar sus intereses. Esta acción suscita que los legisladores relacionados con ellos la mayoría de las veces acepten introducir ese tipo de iniciativas sólo por compromiso. Los representantes, al tener que reelegirse cada dos años, son más vulnerables a las presiones de los grupos, debido a la necesidad de apoyo económico que reciben de ellos.

El que requieran allegarse recursos monetarios es una de las principales razones por la que los legisladores muestran tanta complacencia para apoyar las iniciativas originadas dentro de los grupos de presión. Estos grupos, al participar en el proceso, se ponen a disposición o a las órdenes de los legisladores, profesionales especializados en el tema debatido, con el fin de enviarles información que facilite el debate y la propuesta gane adeptos para una futura aprobación.

La relación entre grupos de interés y legisladores se vuelve más estrecha cuando los legisladores se percatan de la falta de compromisos concretos por parte de los partidos políticos sobre la mayoría de las cuestiones susceptibles objeto de una iniciativa. Esto genera que los partidos dominantes (el demócrata y el republicano) no hagan uso de programas legislativos para todos los temas que se negocian; la falta de propuesta política partidista obliga a los legisladores a recurrir a la información que les brindan los grupos de presión y esto les permite formular proyectos de ley importantes para sus fines particulares.

En no pocas ocasiones, los legisladores se ven obligados a buscar asesoría en los grupos privados, debido a la preocupación de mantener su prestigio ante los ciudadanos; al pedir a los grupos que hagan lo necesario para que la opinión pública comparta sus puntos de vista, resulta beneficiado tanto el político como el grupo de presión (Chelf, 1977: 86).

Los comités, como ya se dijo, son los que llevan la mayor parte del trabajo legislativo y se encargan de estudiar las iniciativas pertinentes. Algunos de ellos, por los asuntos que trabajan, reflejan el sentir de grupos de presión específicos, como el de los granjeros, maestros, veteranos de guerra y propietarios de armas de fuego, sólo por mencionar algunas organizaciones. La estructura y funcionamiento de los comités facilitan enormemente la labor de los grupos de presión. Los comités son sensibles a su influencia, mientras que en el conjunto de las cámaras sucede el proceso inverso, debido a que están constituidos por un reducido número de personas fácilmente identificables y particularmente vulnerables. En la historia del Congreso, ha habido ocasiones en las que la injerencia de los grupos de presión los llevó a

tener la oportunidad de participar secretamente en la formación de un comité o de un subcomité. Éstos, al llevar a cabo sus audiencias (o *hearings*), recogen el testimonio de los especialistas de los grupos. Estas sesiones proporcionan a los grupos de presión una gran oportunidad para exponer sus opiniones e influir en la comisión, si bien no de un modo directo e inmediato, al menos por sus declaraciones en los diversos medios de información.

Los comités legislativos a menudo forman alianzas con sectores de la burocracia y con grupos de gestores profesionales para que atestigüen ante ellos en las audiencias. El ejercicio concertado de influencias es tan antiguo como el gobierno mismo, pero la mayoría de los cabilderos coinciden en que la coalición de grupos de cabildeo se volvió un ritual común en Washington a partir de los años setenta del siglo xx.

La coalición ad hoc, el grupo de trabajo, la alianza, el comité, se volvieron formatos de rutina para todas las campañas de cabildeo. El auge del negocio del cabildeo, dirigido a abarcar y contener el flujo de actividad gubernamental, significó que muchas voces competían por hacerse oír en el Congreso. Una ventaja para los cabilderos y miembros era que el cabildeo colectivo permitía negociar los objetivos en conflicto antes de presentarlos al Congreso, de manera casi similar a los abogados que llegan a un acuerdo fuera del tribunal (Khan, 1982: 139-43; Dion, 1967: 90).

Una persona que persiguiera una causa tenía como primera tarea convencer a los miembros de su organización o grupo; después debía buscar ayuda de los aliados naturales, localizables en otros grupos de interés. Estas coaliciones de cabilderos ad hoc están compuestas a menudo de una muestra de cabilderos empresariales, de asociaciones y federaciones de empresas, así como de sindicatos y otros intereses que se reúnan por conveniencia mutua. Las alianzas de esta naturaleza son poco duraderas, puesto que de un día a otro sus integrantes se vuelven oponentes (*Congressional Quarterly*, 2008).

Con el fin de mejorar su efectividad, los miembros de las coaliciones combinan conocimientos y recursos para salvar obstáculos que les permitan ver aprobada la iniciativa de su preferencia. Esta misma táctica la siguen para derogar leyes existentes que afecten su interés, aun de manera circunstancial.

Los académicos y periodistas estadounidenses han llamado a estas alianzas de diversas formas: subgobiernos, subsistemas y triángulos de hierro. Estos triángulos influyen directamente en el proceso de una iniciativa. Esa influencia varía de acuerdo con la naturaleza del problema en las diferentes áreas políticas, de su visibilidad pública, de los conflictos internos en la alianza y de la existencia de una competencia por parte de otros triángulos de hierro. En ocasiones, hay que contemplar la injerencia del Poder Judicial en este tipo de alianzas.

El Poder Ejecutivo es otro de los factores importantes de presión externa que influyen en las cámaras. El presidente incide en el destino de una iniciativa de

diversas formas, por ejemplo, manipulando la acción de los legisladores mediante uso de su liderazgo de partido, ya que su apoyo político es importante para las campañas de los legisladores de su partido, al dar opiniones favorables ante la opinión pública y, sobre todo, relacionarlo y recomendarlo con grupos de presión fuertes y poderosos en la entidad, por la cual el legislador tiene posibilidades de ser elegido (Chelf, 1977: 245).

En el contexto de la vida pública y del pensamiento político, el pluralismo estadounidense se refiere a la creación de instituciones específicas de naturaleza democrática, en el sentido de distribuir, compartir y luchar por el poder gubernamental. Estas instituciones permiten y se nutren de la competencia política. Así, el Congreso es una institución de poder que ayuda a la defensa doctrinal de este pensamiento político; además de la participación política de un sinnúmero de grupos, se filtra a través de una estructura de subgobierno en la que la competencia política se rige por reglas informales y formales.